


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

 С.В. Чердаков

« 14 »  2020 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовая и антикоррупционная экспертизы проектов нормативных правовых актов

Исполнитель
студент группы 621-узб1



Маричева О.В.

Руководитель
доцент, к. юр. наук



Чердаков С.В.

Нормоконтроль



Громова О.В.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой



С.В. Чердаков

(подпись)

« 21 » 09 2019 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента Маричевой Ольги Викторовны

1. Тема бакалаврской работы: Правовая и антикоррупционная экспертизы проектов нормативных правовых актов.

(утверждена приказом от 15.11.2019 г. № 2873уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 10.02.2020.

3. Исходные данные к работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Понятие и виды экспертиз, субъекты проведения правовой и антикоррупционной экспертиз, правовое регулирование правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов, проект нормативного правового акта как предмет правовой и антикоррупционной экспертиз, требования, предъявляемые к экспертизе проектов нормативных правовых актов, содержание правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, содержание антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, проблемы проведения правовой и антикоррупционной экспертизах проектов нормативных правовых актов и пути их решения.

5. Перечень материалов приложения: Нет

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов) Нет.

7. Дата выдачи задания 21.09.2019.

Руководитель бакалаврской работы: доцент, кандидат юридических наук Чердаков Сергей Владимирович

Задание принял к исполнению: 21.09.2019

(дата, подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 73 с., 80 источников

НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРОЕКТ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА, ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА, АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ЗАКОНОПРОЕКТ, ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА

Правовая экспертиза нормативных правовых актов способствует системному видению законодательства, его планомерному и целенаправленному развитию и эффективности регулирования общественных отношений. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится на предмет выявления в них факторов, создающих потенциальную возможность для коррупционных решений и действий субъектов правоприменения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с проведением правовой и антикоррупционной экспертиз.

Предмет исследования – нормы законодательства, регламентирующие проведение правовой и антикоррупционной экспертиз, специальная юридическая литература по исследуемому вопросу.

Цель исследования заключается во всестороннем, комплексном изучении проведения правовой и антикоррупционной экспертиз.

Область применения. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшей научной исследовательской деятельности по вопросу проведения правовой и антикоррупционной экспертиз, а также в практической деятельности субъектов проведения правовой и антикоррупционной экспертиз.

Значимость исследования состоит в обосновании выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1 Общие положения о правовой и антикоррупционной экспертизах проектов нормативных правовых актов	10
1.1 Понятие и виды экспертиз. Субъекты проведения правовой и антикоррупционной экспертиз	10
1.2 Правовое регулирование правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов	19
2 Проведение правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов: теоретический и практический аспект	25
2.1 Проект нормативного правового акта как предмет правовой и антикоррупционной экспертиз. Требования, предъявляемые к экспертизе проектов нормативных правовых актов	25
2.2 Содержание правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов	29
2.3 Содержание антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	32
3 Проблемы проведения правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов и пути их решения	38
Заключение	58
Библиографический список	62

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» - Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

Федеральный закон «О противодействии коррупции» - Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Методика -Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96;

Регламент Законодательного Собрания Амурской области - Регламент Законодательного Собрания Амурской области, утвержденный постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136.

ВВЕДЕНИЕ

Политическую и правовую обстановку в государстве объективно отражает то, как в нем организован законодательный процесс. Экспертиза законопроектов последние десятилетия постоянно совершенствуется. Регулируется данная сфера как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Российской Федерации (законами и подзаконными актами, которые издаются субъектами правовой экспертизы). Цель государства по обеспечению единства правового пространства на территории субъектов Российской Федерации достигается посредством правовых основ экспертной деятельности.

Качество законодательства вызывает обоснованную критику. Обозревать законодательство в системной связи отдельных его отраслей, планомерно и целенаправленно развивать его и, соответственно, эффективно регулировать общественные отношения, призвана правовая экспертиза нормативных правовых актов. На отраслевое и комплексное правовое регулирование негативно влияет нарушение или недооценка системных основ законодательства. Так, по мнению судьи Верховного Суда Российской Федерации, секретаря Пленума Верховного Суда Российской Федерации В.В. Момотова, озвученному им на семинаре «Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты», основными причинами признания недействующими нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются принятие акта с превышением полномочий, противоречие законодательству, имеющему большую юридическую силу, наличие неопределенности правового регулирования, вторжение в компетенцию федерального законодателя, расширительное толкование положений, в отношении которых такое толкование не допускается¹. Своевременное качественное проведение экспертизы должно способствовать исключению слу-

¹Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2017. С. 19.

чаев признания нормативных правовых актов недействующими. Чем эффективнее осуществляется правовая экспертиза законопроектов, тем более качественным получается принимаемый парламентом закон, а чем качественней закон, тем меньше в него будет вноситься изменений, а значит, тем выше будет уровень стабильности законодательства².

Актуальность исследования определяется проблемами практики правоприменения положений законодательства об экспертизе проектов нормативных правовых актов. Как заметил начальник правового управления аппарата Государственной Думы М.В. Деменков, «есть нерешенные вопросы, касающиеся организации и проведения экспертизы», «экспертиза, как эффективный инструмент повышения качества проектов нормативных правовых актов, в первую очередь законопроектов, всегда нуждается в совершенствовании»³. М.В. Деменков также отметил необходимость изменения подходов к экспертизе: «всегда необходимо анализировать сделанную работу и искать проблемные моменты, которые можно и нужно устранить, чтобы повысить эффективность проведения экспертизы, а в конечном счете качество всей нормотворческой работы»⁴. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов - один из способов обеспечения действия легитимных правовых норм. Открытыми в юридической науке остаются такие вопросы, как классификация видов экспертизы законопроектов, методика ее проведения, разработка теоретических основ и определение места экспертизы нормативных правовых актов⁵.

Исследования в области правоотношений, возникающих в процессе экспертной работы органов власти разного уровня по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов, активно ведутся учеными в юридиче-

²Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2017. С. 66.

³Там же. С. 65.

⁴Там же. С. 66.

⁵Арнаутова А.А. Генезис экспертизы законопроектов в России // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 20.

ской науке.

Однако в связи с недостаточно глубокой проработкой исследуемого вопроса в научной литературе, многие касающиеся его вопросы остаются нерешенными. В центре внимания представителей российской юридической науки находятся многие проблемы проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Данному вопросу посвятили свои работы такие авторы, как А.В. Ким, А.В.Кудашкин, Е.В. Лой, Е.А. Маслакова, Е.-Д.С.Третьякова, А.М.Цирин и другие. С сожалением приходится констатировать, что большее внимание как в нормативном регулировании, так и в специальной литературе, уделяется антикоррупционной экспертизе, в то время как правовая охвачена таким вниманием в гораздо меньшей мере.

Цель исследования заключается во всестороннем, комплексном изучении проведения правовой и антикоррупционной экспертиз.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- дать понятие экспертизы и определить виды экспертиз;
- выяснить, кто является субъектами проведения правовой и антикоррупционной экспертиз;
- определить правовое регулирование правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов;
- рассмотреть проект нормативного правового акта как предмет правовой и антикоррупционной экспертиз;
- уяснить содержание правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов;
- выявить требования, предъявляемые к экспертизе проектов нормативных правовых актов;
- выявить проблемы проведения правовой и антикоррупционной экспертизах проектов нормативных правовых актов и предложить пути их решения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с проведением правовой и антикоррупционной экспертиз.

Предмет исследования – нормы законодательства, регламентирующие проведение правовой и антикоррупционной экспертиз, специальная юридическая литература по исследуемому вопросу.

Область применения. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшей научной исследовательской деятельности по вопросу проведения правовой и антикоррупционной экспертиз, а также в практической деятельности субъектов проведения правовой и антикоррупционной экспертиз.

Значимость исследования состоит в обосновании выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

В работе применяются системный, аналитический методы исследования, метод опроса. При анализе источников используются терминологический и статистический методы.

Структурно работа представляет собой введение, три главы, шесть параграфов, заключение, библиографический список.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗАХ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1.1 Понятие и виды экспертиз. Субъекты проведения правовой и антикоррупционной экспертиз

Нормотворчество является одной из основных функций, реализуемых любым современным государством, регулирующим свою политическую, общественную и экономическую жизнь посредством права. Как отмечает Е.В. Лой, «эффективность административного нормотворчества имеет прямое влияние на эффективность самого нормативно-правового акта и регулирование общественных отношений в целом»⁶. Экспертиза законопроекта - специальное исследование, проводимое с целью оценки качества законопроекта, его соответствия Конституции РФ и действующему законодательству, оценки перспектив действия закона, принятого на основе данного законопроекта⁷. Это исследование проводится экспертами в определенной области знаний в нормативно определенном порядке, а результаты его проведения отражаются в заключении эксперта⁸.

Из определения, данного Р.Ф. Васильевым, можно выделить следующие признаки экспертизы:

- проводится специалистом (их группой или специализированным учреждением);
- исследуется конкретный предмет;
- используются специальные знания в соответствующей профессиональной сфере;
- оформляется посредством составления заключения, которое содержит итоги такого исследования и отвечает на поставленные вопросы⁹.

⁶ Лой Е.В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 64.

⁷ Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России. М.: Юрид. лит., 2002.

⁸ Арнаутова А.А. Генезис экспертизы законопроектов в России // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 20.

⁹ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / под ред. д-р юрид. наук, проф. Р.Ф. Васильева. М., 2000. С. 153.

Самое емкое определение, по нашему мнению, дал А.Ю. Гулягин, обобщив уже имеющиеся в науке исследования по данному вопросу и дополнив их положениями об антикоррупционной оценке актов.

По мнению указанного автора, экспертизой можно назвать действия органа или конкретного лица, специально уполномоченных на то государством. Эти действия направлены на изучение уже принятого нормативного правового акта или проекта такого акта. Акт оценивается по его форме, содержащимся в нем целям и задачам. Выявляется предмет правового регулирования акта, полномочия органа, которым принят данный акт, на его принятие. Оцениваются содержащиеся в акте нормы, соблюдение порядка принятия и опубликования. Все перечисленные показатели оцениваются на соответствие Конституции РФ и законодательству, а также на предмет наличия либо отсутствия условий для проявления коррупции - коррупциогенных факторов¹⁰.

Развитие экспертизы законопроектов обусловлено экономическими и политическими изменениями, преобразованием государственного аппарата, расширением сферы правового регулирования. В нормативных актах и специальной литературе по исследуемому вопросу экспертиза законопроектов дифференцируется на различные виды.

В 1994 году Регламент Государственной Думы уполномочил правовое управление аппарата Государственной Думы на проведение по поручению ответственного комитета правовой и лингвистической экспертизы законопроектов. По решению ответственного комитета законопроект мог быть отправлен также на научную экспертизу¹¹.

Новая редакция Регламента Государственной Думы сохранила обязательность проведения правовой и лингвистической экспертиз и возможность прове-

¹⁰Гулягин А.Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. 2009. № 12. С. 37.

¹¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25.03.1994 № 80-1 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания - Парламента Российской Федерации» // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 3. Ст. 160.

дения научной.¹²

Научная экспертиза законопроектов является эффективным средством повышения научной обоснованности законодательных решений и выделяется в качестве действенного инструмента повышения качества законопроектной работы. В научной и юридической литературе подчеркивается целесообразность ее проведения на отдельных этапах законотворческого процесса.

С.А. Комаров обращает внимание на отсутствие у ученых единого подхода к определению понятия научной экспертизы нормативного правового акта¹³. Предпочтительным по нашему мнению, понятием научной экспертизы является определение, данное С.А. Комаровым: экспертное исследование законопроекта научными организациями, отдельными специалистами – учеными или их коллективами в целях определения его научной обоснованности которая может носить специализированный или комплексный характер¹⁴.

Научная экспертиза проводится учеными. Председатель Государственной Думы В.В. Володин на встрече с ректорами высших учебных заведений подчеркнул важность взаимодействия в ходе законотворческого процесса экспертов с вузами, при этом научной экспертизе, по его мнению, должны подлежать помимо непосредственно разрабатываемых законопроектов, расчеты конечных результатов и эффект от правоприменения.

Такой подход должен ответить на ключевые запросы российского общества посредством повышения качества законов исключения возможных рисков и ошибок еще на ранней стадии¹⁵. С.А. Комаров считает необходимым законодательной власти иметь свой научно-исследовательский институт, который

¹²Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

¹³Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 89.

¹⁴Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты. Материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. Издание Государственной Думы, 2017. С. 96.

¹⁵Вячеслав Володин встретился с ректорами вузов // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : офиц. сайт. 05.12.2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/12872/> (дата обращения: 09.09.2019).

выполнял бы функции сопровождения законопроектов.

При этом органы исполнительной власти (например, Минюст России), Верховный суд Российской Федерации, прокуратура такие институты имеют¹⁶.

Вопросы проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов регламентированы Модельным законом о научной и научно-технической экспертизе¹⁷, которым определены задачи и принципы научной экспертизы, ее статус, субъекты и объекты экспертизы, основания назначения и порядок проведения, ее виды и так далее.

Правовая экспертиза нормативных правовых актов – это необходимый и очень важный инструмент управления делами государства, которая является одним из главных механизмов повышения уровня эффективности правового регулирования и модернизации российского законодательства, она способствует определенной сбалансированности, стабилизации законодательства и практики его применения¹⁸.

Под правовой экспертизой в научной литературе понимают вид экспертизы нормативных правовых актов, которая заключается в правовой оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и федерального законодательства; проводится также оценка соответствия акта требованиям юридической техники, в частности проверяется наличие необходимых реквизитов¹⁹.

Данный вид экспертизы направлен на всестороннюю оценку проекта в

¹⁶Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты. Материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. Издание Государственной Думы, 2017. С. 88.

¹⁷Модельный закон о научной и научно-технической экспертизе // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 273.

¹⁸Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2017. С. 98.

¹⁹Кирилин А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юстиция. 2016. № 3. С. 52.

его системной связи с другими отраслевыми актами. В ряде случаев необходимо провести оценку регулирующего воздействия.

При проведении правовой экспертизы эксперты устанавливают соответствие акта международному праву.

Оценивается также целесообразность принятия с учетом состояния конкретной отрасли права.

Содержание экспертного заключения включает оценку возможности принятия акта с учетом полномочий на то соответствующего принимающего акт органа, имеющихся недостатков, прогноз эффективности и последствий его действия.

Н.В. Мамитова называет правовую экспертизу нормативных правовых актов необходимым и очень важным инструментом управления делами государства, одним из главных механизмов повышения уровня эффективности правового регулирования и модернизации российского законодательства, способствующим определенной сбалансированности, стабилизации законодательства и практики его применения²⁰.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов стала самым новым видом экспертизы, ставшим к тому же обязательным в силу положений Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²¹.

Указанный закон определяет правовые и организационные основы такого вида экспертизы. Понятие антикоррупционной экспертизы в данном законе отсутствует, что по мнению автора настоящей статьи, является его недоработкой.

Также полагаем необходимым дополнить названный закон требованиями, которым должны соответствовать лица, осуществляющие данный вид экспертизы, и их ответственность. Основная задача такой экспертизы, как отмечает

²⁰Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2017.С. 98.

²¹Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29.04.2009 № 149-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2009. № 18 (ч. II). Ст. 2180.

Н.В. Мамитова,- искоренение коррупции и осуществление превентивных антикоррупционных мероприятий²².

Антикоррупционная экспертиза правовых актов представляет собой деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов²³. Также следует отметить, что Постановлением Государственной Думы от 10.06.2005 № 1978-ГД в целях обеспечения соответствия законопроектов правилам юридической техники введена юридико-техническая экспертиза, проводимая Аппаратом Государственной Думы²⁴.

Таким образом, основными видами экспертизы нормативных правовых актов являются правовая, антикоррупционная, юридико-техническая, лингвистическая.

Этим не исчерпывается все многообразие разновидностей экспертиз нормативных правовых актов.

А.В. Попова называет десять видов существующих в России видов экспертиз: правовая, лингвистическая, антикоррупционная, независимая антикоррупционная экспертиза законопроектов, научная экспертиза правительственных законопроектов, финансовая экспертиза, проводимая Счетной палатой, общественная экспертиза, педагогическая экспертиза, оценка фактического воздействия (социально-экономическая экспертиза) и экологическая экспертиза²⁵.

Ю.К.Краснов выделяет, помимо перечисленных видов экспертизы, спе-

²²Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 99.

²³ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225.

²⁴Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10.06.2005 № 1978-IV ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и о признании утратившим силу положения пункта 1 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2005. № 25. Ст. 2480.

²⁵Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 125.

циальные-экологическую, финансово-экономическую и другие экспертизы²⁶, А.В. Кирилин-криминологическую, политологическую, и др.,²⁷ С.А. Комаров – научно-правовую²⁸.

Полагаем, что данные виды экспертиз нормативных правовых актов могут проводиться в отношении законопроектов, призванных регулировать соответствующие правоотношения.

Г.И. Иванец, И.В. Калинин, В.И. Червонюк различают официальную (проводится в отношении зарегистрированных в Государственной Думе законопроектов по поручению ответственного комитета) и неофициальную (проводится по поручению неуполномоченного органа в отношении незарегистрированного законопроекта) экспертизы²⁹.

Экспертизы могут различаться в зависимости от осуществляющих их субъектов. Например, экспертиза, проводимая по решению государственного органа, будет государственной экспертизой. Постановлением Государственной Думы от 10.03.2006 № 2882-М ГД³⁰ введена общественная за -экспертиза, осуществляемая общественной организацией. Кроме того, экспертизы можно разделить на федеральные и проводимые на уровне субъекта Федерации. Как правило, экспертиза законопроекта бывает комплексной. В ее проведении участвуют эксперты, специализирующиеся в различных областях знаний и законодательства. Правовая, лингвистическая и антикоррупционная экспертизы законопроекта являются обязательными, что предусмотрено Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

²⁶ Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. С. 234.

²⁷ Кирилин А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юстиция. 2016. № 3. С. 53.

²⁸ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 95.

²⁹ Иванец, Г.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь. М.: Юрид. лит., 2002. С. 403.

³⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10.03.2006 № 2882-ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1269.

Регламент Законодательного Собрания Амурской области также содержит положения об обязательном проведении правовой и лингвистической экспертизы.

Вместе с тем, нормы об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы в Регламенте Законодательного Собрания Амурской области отсутствуют, хотя на практике таковая обязательно проводится на основании Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

На основании изложенного можно сделать вывод об отсутствии общей концепции института экспертизы и ее единого понимания, что приводит к отсутствию единых, законодательно закрепленных задач, четкого разграничения экспертной и смежных видов деятельности. Необходимо четко определить в законодательстве субъекты, объекты экспертиз, их предметы, конкретные сроки проведения. Важным, но до сих пор не решенным аспектом регулирования экспертизы, является неясность юридической силы экспертных заключений. Другими словами, требуется систематизировать законодательство по вопросу регулирования института экспертизы.

Разграничение экспертиз по видам можно провести по такому основанию, как субъекты их осуществления: государственная (проводимая по решению государственного органа), общественная (осуществляемая общественной организацией), федеральные и проводимые на уровне субъекта Федерации.

Как справедливо отмечает А.П. Любимов, высокое качество экспертизы и соответственно своевременное устранение замечаний по законопроекту исключают проведение дополнительных и повторных экспертиз³¹. Разделяя мнение указанного автора, добавим, что помимо проведения дополнительных и повторных экспертиз, нивелируется возможность оспаривания вступивших в силу нормативных правовых актов в судебных инстанциях.

Субъектами правовой экспертизы выступают прокуратура Российской

³¹Любимов А.П. Примерные рекомендации по подготовке законопроектов // Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М., 2001. С. 268.

Федерации, центральный аппарат и территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации, органы, организации, их должностные лица в отношении принимаемых ими актов.

Согласно Правилам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов проводят Министерство юстиции Российской Федерации и независимые эксперты (юридические и физические лица) аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов и других федеральных актов разработчики размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с Правилами проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденными постановлением Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338³², на первом этапе антикоррупционная экспертиза проводится юридической службой (юристом) исполнительного органа государственной власти области, являющегося разработчиком (ответственным за разработку) проекта документа во взаимодействии со структурными подразделениями - непосредственными разработчиками проектов документов. На втором этапе антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится министерством юстиции области. Таким образом, можно классифицировать экспертизы нормативных правовых актов по следующим основаниям:

- по обязательности проведения – обязательная (правовая, антикоррупци-

³²Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [Электронный ресурс] : постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

онная, лингвистическая и юридико-техническая) и дополнительная (научная, финансовая, техническая и т.д.);

- по субъекту, проводящему экспертизу (государственная, общественная, независимая);

- по направленности исследования (правовая, антикоррупционная, лингвистическая, юридико-техническая, научная, финансовая, техническая);

- по направленности в зависимости от статуса законопроекта (официально внесенный или находящийся в стадии подготовки) – официальная и неофициальная.

По нашему мнению, одна и та же экспертиза может попадать под разные основания предложенной классификации.

Хотя результаты проведенных экспертиз носят рекомендательный характер, именно благодаря работе экспертов законопроекты принимают свой окончательный вид, зачастую коренным образом отличающийся от того, в котором поступили от субъекта законодательной инициативы в соответствующий орган. От эффективности проведенных экспертиз законопроектов зависит качество принятых законов и минимизация внесения в них изменений, и, как следствие, повысится стабильность законодательства.

1.2 Правовое регулирование правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов

То, как осуществляется правовое регулирование общественных отношений, которые возникают при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, выявляет проблемы правовой экспертизы как самостоятельного института в экспертной деятельности. Эти проблемы наблюдаются в разграничении компетенций субъектов правовой экспертизы, в реализации полномочий экспертов.

Присоединяемся к мнению А.В.Ким, основанному на изучении нормативного материала и правоприменительной практики, об отсутствии в настоящее время единого законодательного устройства, которое могло бы упорядочить сферу осуществления правовой экспертизы. Еще более плачевной делает

ситуацию рекомендательный характер экспертного заключения. Как было сказано выше, проведение правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов является обязательным. Однако внимание законодателя к каждой из этих экспертиз в части их правового регулирования неравнозначно.

А.В.Кимотмечает, что ученые-юристы активно исследуют правоотношения, возникающие в процессе экспертной работы органов власти разного уровня по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов³³. Правовая экспертиза является ключевым элементом в системе государственного контроля, обеспечивающего легитимность принимаемых законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Однако, как было отмечено ранее, институту правовой экспертизы не уделяется должное внимание в отличие от антикоррупционной экспертизы. Несмотря на равный вклад этих экспертиз в совершенствование действующего законодательства, значение правовой экспертизы у малывается перед антикоррупционной экспертизой, которая имеет законодательную регламентацию.

В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях гораздо чаще встречаются правовые акты, регулирующие вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в отличие от правовой.

Например, Законом Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» регулируется проведение антикоррупционной экспертизы органами государственной власти и проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

В реализацию указанного закона принято Постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338 «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

³³Ким А.В. Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 30.

Муниципальные нормативные правовые акты и их проекты города Благовещенска подлежат антикоррупционной экспертизе согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации (ч. 8 ст. 40 Устава муниципального образования города Благовещенска, принятого решением Думы города Благовещенска от 26.05.2005 № 62/89)³⁴.

Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов принято Шимановским городским Советом народных депутатов³⁵, Тындинской городской Думой³⁶ и т.д.

В отношении же правовой экспертизы можно указать только упоминание о ней в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации³⁷, Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации³⁸, регламентах региональных парламентов, например, в Регламенте Законодательного Собрания Амурской области³⁹.

Ни разу не пересматривалась, даже в части наименования органа власти, Методика проведения правовой экспертизы проектов законов, проектов иных нормативных правовых актов, утвержденная распоряжением Амурского областного Совета народных депутатов от 28.02.2006 № 31-р⁴⁰.

Правовым актом, регламентирующим проведение правовой экспертизы

³⁴Решение Думы города Благовещенска от 26.05.2005 № 62/89 «О принятии Устава муниципального образования города Благовещенска» // Благовещенск. 2005. № 38.

³⁵О принятии Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов Шимановского городского Совета народных депутатов [Электронный ресурс] : решение Шимановского городского Совета народных депутатов от 27.04.2012 № 38/4 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁶Решение Тындинской городской Думы от 17.02.2011 № 245 «Об утверждении положения «О порядке проведения в Тындинской городской Думе антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Авангард. 2011. № 13.

³⁷ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-III ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

³⁸Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

³⁹Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18.

⁴⁰Об утверждении Методики проведения правовой экспертизы проектов законов, проектов иных нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: распоряжение Амурского областного Совета народных депутатов от 2006 № 31-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, являются Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87.

Данные Методические рекомендации разработаны для использования в центральном аппарате и территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Антикоррупционная экспертиза является сравнительно новым правовым институтом. Основания и порядок ее осуществления установлены Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Данный закон устанавливает только правовые и организационные основы такого вида экспертизы, но не определяет ни понятие экспертизы, ни требования к экспертам, ни ответственность лиц, эту экспертизу осуществляющих.

В реализацию Федерального закона принято постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвердившее Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методику.

Среди определяющих осуществление антикоррупционной экспертизы правовых документов важное место занимает приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации».

Осуществление антикоррупционной экспертизы регулируется не только федеральным законодательством, но и законодательством субъектов Россий-

ской Федерации (законами и издаваемыми субъектами правовой экспертизы подзаконными актами).

Это, по справедливому замечанию А.В. Ким, обуславливает совпадение полномочий по проведению правовой экспертизы нормативно-правовых актов, наличие разных сроков выполнения экспертизы в разных государственных органах, даже к конкуренции экспертных заключений в субъектах РФ⁴¹.

На основании изложенного можно сделать вывод об отсутствии общей концепции института экспертизы ее единого понимания, что приводит к отсутствию единых, законодательно закрепленных задач, четкого разграничения экспертной и смежных видов деятельности. В законодательстве нечетко определены субъекты, объекты ряда экспертиз, предметы, сроки их проведения, юридическая сила экспертных заключений, поэтому требуется систематизация российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы.

Таким образом, основными видами экспертизы нормативных правовых актов являются правовая, антикоррупционная, юридико-техническая, лингвистическая. В российском законодательстве отсутствуют нормативные определения правовой и антикоррупционной экспертиз. Вместе с тем на основе анализа действующих правовых актов и научной юридической литературы можно вывести следующие определения.

Правовая экспертиза - вид экспертизы нормативно-правовых актов, которая заключается в правовой оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и федерального законодательства, требованиям юридической техники.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность уполномоченных субъектов по проверке нормативных предписаний действующего законодательства РФ и проектов нормативных правовых актов с целью выявле-

⁴¹Ким А.В. Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 30.

ния и устранения коррупциогенных факторов, обеспечения законности и правопорядка.

Правовым актом федерального уровня, регулирующим вопрос проведения правовой экспертизы, являются Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87. Нормативно-правовое регулирование здесь осуществляется также законодательством субъектов Российской Федерации (законами и издаваемыми субъектами правовой экспертизы подзаконными актами) (например, постановление Администрации Приморского края от 22.12.2008 № 332-па «О порядке проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Приморском крае»⁴²).

Проведение антикоррупционной экспертизы регулируется более полно: Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», законами субъектов Российской Федерации (например, Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области»). В реализацию Федерального закона принято постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», федеральными и региональными органами исполнительной власти приняты порядки ее проведения, например, постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338 «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

Таким образом, проведение правовой экспертизы требует внимания законодателя в части его правового регулирования.

⁴²Постановление Администрации Приморского края от 22.12.2008 № 332-па «О порядке проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Приморском крае» // Приморская газета. 2008. № 16 (273).

2 ПРОВЕДЕНИЕ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

2.1 Проект нормативного правового акта как предмет правовой и антикоррупционной экспертиз. Требования, предъявляемые к экспертизе проектов нормативных правовых актов

Сущность экспертизы проектов нормативных правовых актов заключается в следующем. В ходе такой экспертизы всесторонне оценивается проектируемый акт. Рассмотрение проводится в аспекте его связи с общей системой действующего законодательства, в том числе международного, регулирующего воздействия. Оценивается целесообразность его принятия в смысле необходимости усовершенствования конкретной отрасли права.

В экспертное заключение, которое является собой итог проведенного исследования акта, включается мотивированный вывод о допустимости принятия проектируемого акта, о его недостатках, эффективности и последствиях его действия в случае принятия.

По определению С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, предмет, это то, на что направлена мысль, какое-нибудь действие, объект.⁴³ Предмет деятельности - это главный результат, главный продукт деятельности, ради которого она осуществляется. Проект нормативного правового акта выступает в качестве предмета экспертизы как то, что изучается, исследуется экспертами, устанавливается на основе специальных познаний.

Проект нормативного правового акта как предмет экспертизы представляет собой проверку:

- соответствия концепции, структуры и содержания проекта нормативного правового акта требованиям Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации;
- полноты и оптимизации правового регулирования в проекте нормативно-

⁴³Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М. : А ТЕМП, 2006. С. 938.

го правового акта;

- соответствия проекта нормативного правового акта правилам юридической техники;

- наличия и полноты документов, представляемых вместе с проектом нормативного правового акта.

Требования к составлению законопроектов содержатся в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов⁴⁴, разработанных Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и рекомендованных к использованию региональными парламентами.

Проверяя соответствие концепции законопроекта законодательству, эксперт исследует основные идеи и цели проекта закона, предмет правового регулирования, субъектный состав, на который будет распространяться действие закона, новые права и обязанности этих лиц, какое место будущий закон займет в системе законодательства.

Давая оценку структуре законопроекта, эксперт проверяет, чтобы эта структура была логичной и развивала предмет правового регулирования законопроекта. Структура законопроекта состоит из его наименования, преамбулы и основной части (текста).

При анализе текста экспертируемого проекта проводится его проверка на соответствие положениям Конституции Российской Федерации, международным актам, законодательства Российской Федерации. Эксперт изучает ситуацию в соответствующей сфере правоотношений, анализирует практику применения действующего законодательства данной сферы с учетом принятых решений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного суда. Нелишним представляется обобщение экспертом мнения общественности, выявленного в ходе социологических опросов, материалов средств массовой информации. Качественному проведению экс-

⁴⁴О методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов [Электронный ресурс] : письмо Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

пертизы способствует изучение правового регулирования в соответствующей сфере зарубежных государств и субъектов РФ, а также прогнозирование тех изменений, которые произойдут в системе права в результате принятия акта.

Оценка полноты и оптимизации правового регулирования в проекте нормативного правового акта дается в ходе прогнозирования последствий реализации закона.

Лишь при наличии необходимых правовых, организационных, финансовых, иного рода средств можно рассчитывать на реальность применения издаваемого акта, его полную обеспеченность. Если реализация законопроекта требует финансовых затрат, следует оценить ресурсы, от которых зависит действие будущего акта, запросить соответствующую справочную информацию от инициатора.

Исследуя соответствие проекта нормативного правового акта правилам юридической техники, эксперт проверяет наличие и правильность реквизитов правового акта (название вида правового акта; название органа, его издавшего; наименование). Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования так, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать. Также проверяется состав преамбулы: определение целей и задач законопроекта, отсутствие самостоятельных нормативных предписаний, собственных статей, ссылок на другие законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу и изменению в связи с изданием законодательного акта, отсутствие легальных дефиниций. Предмет регулирования законопроекта в преамбуле формулируется. Структурные единицы законопроекта не могут иметь преамбулу.

Проверяется правильность содержащихся в законопроекте ссылок на другие нормативные правовые акты.

Какой эффект и результат наступит при применении законов и подзаконных актов, немало зависит от точности и ясности примененных в нем формули-

ровок, их логической связанности и последовательности, терминологического единообразия. Для этого при подготовке нормативно-правовых актов законодателем используются правила и приемы юридической техники.

При проведении экспертизы важно исследовать все элементы текста: слова, знаки препинания и т.д.

Эксперту в ходе проведения экспертизы важно иметь в виду то, что текст закона выражает сложные юридические понятия, при этом его смысл должен быть понятен каждому человеку. Поэтому в проектируемом правовом акте одновременно должны присутствовать максимальная терминологическая точность и смысловая простота и ясность.

При проверке наличия и полноты документов, представляемых одновременно с проектом нормативного правового акта эксперт устанавливает полный пакет документов в соответствии с регламентом органа, в который данный проект внесен. Так, согласно статье 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

- перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат).

К законопроектам о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, по законопроекту о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации и некоторым другим дополнительно должны быть представлены и другие документы, которые прописаны в данной статье Регламента Государственной Думы.

Таким образом, требования к экспертизе проектов нормативных правовых актов включают обязательное установление экспертом соответствия законодательству концепции, структуры и содержания законопроекта, достаточности правового регулирования, соответствия проекта нормативного правового акта правилам юридической техники, наличия полного пакета документов, представляемых вместе с проектом нормативного правового акта.

2.2 Содержание правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов

В системе государственного контроля, направленного на правомочность нормативных правовых актов, принимаемых соответствующими органами, важной составляющей является правовая экспертиза. Вместе с тем, данный правовой институт в отличие от института антикоррупционной экспертизы регулируется крайне недостаточно.

При совершенствовании действующего законодательства обе эти экспертизы имеют важное, можно сказать, равнозначное значение, но правовая экспертиза не имеет настолько обширного законодательного регулирования, как антикоррупционная.

Как в региональном законодательстве, так и в муниципальных актах организация и проведение антикоррупционной экспертизы урегулированы более полно, нежели организация и проведение правовой.

По определению Д.Ц. Хобракова, юридическая экспертиза нормативного правового акта и его проекта заключается в их исследовании на предмет соответствия совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и

процессуальных требований⁴⁵.

При проведении правовой экспертизы проводится, прежде всего, оценка соответствия законопроекта (или иного проекта) Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам. При проведении экспертизы эксперты не ориентируются исключительно на формальный подход, а смотрят на предмет правового регулирования, принимают во внимание положения пояснительной записки к законопроекту, оценивают насколько содержание законопроекта соответствует предлагаемому в этом документе, правильно ли выбраны средства правового воздействия, соразмерны ли они целям правового регулирования⁴⁶.

Структура заключения правового управления аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации нормативно зафиксирована в Порядке работы с законопроектами, федеральными конституционными законами и федеральными законами в правовом управлении аппарата Совета Федерации⁴⁷, принятый в 2005 году.

Заключение состоит из ряда обязательных блоков, которые отражают результаты и ход правовой экспертизы.

До рассмотрения в первом чтении готовится справка по концептуальным и иным юридически значимым положениям законопроекта. На этой стадии дается строго юридическая оценка, целесообразность или политическая направленность при этом не отмечается.

Согласно пункту 11 Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федера-

⁴⁵Хобраков Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 25.

⁴⁶Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 67.

⁴⁷О Порядке работы с законопроектами, федеральными конституционными законами и федеральными законами в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации [Электронный ресурс] : распоряжение заместителя руководителя аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - начальника правового управления от 12.10.2005 № 6 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ции, утвержденных Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87, при правовой

экспертизе проводится правовая оценка предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов:

- формы правового акта;
- его целей и задач;
- предмета правового регулирования;
- компетенции органа, принявшего правовой акт;
- содержащихся в нем норм;
- порядка принятия, обнародования (опубликования).

Кроме того, проводится оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Также рекомендуется изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

Аналогичное содержание правовой экспертизы применяется и к проектам иных нормативных актов, например, региональных законов, муниципальных актов.

Так, статьей 69 Регламента Законодательного Собрания Амурской области⁴⁸ установлено, что правовая экспертиза к первому чтению предполагает оценку:

- соответствия концепции проекта нормативного правового акта требованиям Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и области;
- соответствия проекта нормативного правового акта правилам юридической техники;
- наличия и полноты документов, представляемых вместе с проектом нормативного правового акта, в соответствии с Регламентом.

Правовая экспертиза ко второму чтению предполагает оценку:

⁴⁸Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18.

- соответствия содержания проекта нормативного правового акта с учетом поправок, поступивших от субъектов права законодательной инициативы, требованиям Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и области;

- соответствия проекта нормативного правового акта с учетом поправок, поступивших от субъектов права законодательной инициативы, правилам юридической техники;

- поступивших заключений на проект нормативного правового акта.

Таким образом, содержание правовой экспертизы включает в себя установление соответствия формы проекта и его норм действующему законодательству, правилам юридической техники, а также полномочий на принятие нормативного акта.

2.3 Содержание антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

В ходе правоприменения правовых актов содержащиеся в них коррупционные факторы могут приводить к многочисленным коррупционным правонарушениям.

Ю.А. Тихомиров отмечает «утяжеление» коррупционными рисками правовых актов в еще большей степени в ходе его правоприменения и призывает «предвидеть и незамедлительно устранять» эти риски⁴⁹. Предметы правовой и антикоррупционной экспертиз во многом взаимосвязаны. Это объясняется тем, что Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлено, что антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится в ходе их правовой экспертизы. Согласно Методике, одним из коррупциогенных факторов является юридико-лингвистическая неопределенность - употребление

⁴⁹Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14.

неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера⁵⁰, а это вопрос правовой экспертизы⁵¹. Широта дискреционных полномочий государственных органов также вопрос и правовой, и антикоррупционной экспертизы⁵².

А.В. Ким также отмечает, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится по результатам правовой экспертизы этого акта⁵³. По справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, предмет антикоррупционных экспертиз нельзя упрощать и ограничивать рамками только одного правового акта⁵⁴. Указанный автор настаивает на системном подходе к антикоррупционной экспертизе. Такой подход включает в себя установление смысловой и правовой связности правовых актов: вытекания одного из другого или по совместности регулирования. Также стоит прогнозировать возможные коррупционные ситуации, к примеру, сложный, провоцирующий на взятки участвующие стороны порядок уплаты штрафов⁵⁵. При экспертной оценке последствий реализации закона (в перспективе) учитываются факторы, способствующие возникновению условий для коррупции (необоснованно широких возможностей ведомственного и локального нормотворчества, коллизий правовых норм, недостаточности устанавливаемых форм контроля за деятельностью должностных лиц и др.).

По мнению Н.В. Мамитовой несовершенство методики проведения антикоррупционной экспертизы является одной из проблем ее проведения. Данная

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»// Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

⁵¹ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2017. С. 69.

⁵² Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2017. С. 69.

⁵³ Ким А.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, выполняемая территориальными органами Минюста России: должное и сущее в юридической практике // Законодательство и экономика. 2016. № 12. С. 45.

⁵⁴ Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 18.

⁵⁵ Там же. С. 18.

методика была утверждена постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96. Она ограничивается перечислением коррупциогенных факторов, разделенных на две группы. К первой группе относятся коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. К ним относятся:

- широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

- определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

- выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях

отсутствия закона;

- отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

- нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае⁵⁶.

Ко второй группе коррупциогенных факторов относятся факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. К ним относятся:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

- злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)

- отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

- юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера⁵⁷.

В понятие коррупциогенности закладывается возможность помогать посредством правовых норм коррупционным проявлениям в ходе правоприменения таких норм. В то же время, по мнению Н.В. Мамитовой, отсутствует методика как таковая, как алгоритм выполнения экспертизы, в связи с чем непонят-

⁵⁶Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»// Собрание законодательства РФ. 2010.№ 10. Ст. 1084.

⁵⁷Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»// Собрание законодательства РФ. 2010.№ 10. Ст. 1084.

но, как же все-таки проводить экспертизу⁵⁸. Присоединяемся к предложению данного ученого о совершенствовании данной методики, в частности о дополнении такими категориями как количественные и качественные критерии отнесения норм к коррупциогенным, порядок выявления коррупционных факторов и устранения коррупциогенных норм, составление предложений о внесении изменений в акт, а также отклонения или доработки его проекта, создание правил законодательной техники, способствующих предупреждению коррупциогенности законодательства.

Ю.А.Тихомиров отмечает, что именно содержится в заключении о коррупциогенности нормативного правового акта: выявленные коррупциогенные факторы, степень коррупциогенности акта (низкая, средняя, высокая), рекомендации для органов и должностных лиц по проведению работы по исключению выявленных коррупциогенных факторов⁵⁹. Полагаем, что данные положения можно полностью отнести и к проектам нормативных правовых актов.

При установлении факта наличия коррупциогенности правовой акт соответствующим должностным лицам необходимо немедленно рассмотреть его в соответствии с регламентами. Если же никакой реакции от данных лиц на заключение не поступит, это надлежит рассматривать как служебный проступок. Важна также доступность информации о коррупциогенных правовых актах, например в их регистрах, публикаций в юридических журналах, на сайтах государственных органов. Ю.Г. Арзамасов считает факторы, указанные в Методике, не всегда способствующим созданию условий для проявления коррупции. Так, определение компетенции по формуле «вправе» можно устанавливать в управомочивающих нормах, адресованных гражданам и другим субъектам правоотношений, однако в отношении должностных лиц государственных и муниципальных органов их права, в том числе вытекающие из диспозиции с использо-

⁵⁸Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 102.

⁵⁹Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14.

ванием термина «вправе», корреспондируют с их должностными обязанностями, в связи с чем применение формулы «вправе» возможно только при четком перечислении условий, при наличии которых следует использовать данный термин⁶⁰.

Такой фактор, как «чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт» Ю.Г. Арзамасов также предлагает не спешить относить к коррупциогенным. В большинстве случаев использование бланкетных и отсылочных норм – не коррупциогенный фактор, а своеобразный прием нормотворческой юридической техники, поскольку ссылки обеспечивают большую компактность нормативных правовых актов, предотвращают возникновение в тексте длинных и ненужных повторений, тем самым достигаются разумная и вполне оправданная краткость, экономия в изложении норм⁶¹.

Таким образом, правовая и антикоррупционная экспертизы проектов нормативных правовых актов проводится одновременно, являются обязательными. Вместе с тем, в процессе проведения имеются как сходство, так и различия.

Сходство проявляется в частично общем предмете экспертизы: в процессе правовой экспертизы проверяется употребляемая в проекте терминология, при этом юридико-лингвистическая неопределенность – коррупциогенный фактор, то есть предмет антикоррупционной экспертизы. В ходе правовой экспертизы устанавливается компетенция органа на принятие соответствующего акта, в то же время широта дискреционных полномочий государственных орга-

⁶⁰ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 107.

⁶¹ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 109.

нов-коррупциогенный фактор, то есть также предмет антикоррупционной экспертизы.

Различие проявляется также в предмете экспертиз: при антикоррупционной экспертизе не имеет значения форма акта, замечания юридико-технического характера и так далее. Результаты обеих экспертиз могут оформляться как в форме заключения, так и проставлением визы о наличии или отсутствии замечаний в зависимости от внутренних актов субъекта, проводящего экспертизу.

3 ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Об имеющихся проблемах при проведении экспертиз проектов нормативных правовых актов можно судить по дефектам действующих нормативных актов.

По настоящее время не устранена погрешность правовой экспертизы, проведенной комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и правовым управлением аппарата Государственной Думы на проект федерального закона об изменениях в Земельный кодекс.

В Государственную Думу депутатами О.Д. Валенчуками М.Л. Шаккумом 23.12.2009 был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд»⁶², который после прохождения всех необходимых стадий законодательного процесса был принят Государственной Думой и подписан Президентом Российской Федерации⁶³.

Свои заключения к данному законопроекту дали комитет государственной думы по собственности, комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, комитет по строительству и земельным отношениям, правовое управление Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, комитет по вопросам местного самоуправления, комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

Не ставя под сомнение профессионализм лиц, проводивших экспертизы

⁶² О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : паспорт проекта Федерального закона № 304493-5 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁶³ Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 52.

данного законопроекта, отмечаем их недоработку в части системности изменяемых норм.

Так, пунктом 11 статьи 1 указанного федерального закона утратила силу статья 55 Земельного кодекса Российской Федерации. При этом пункт 3 статьи 96 Земельного кодекса Российской Федерации в действующей редакции содержит ссылку на утратившую силу статью 55: «земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со статьей 55 настоящего Кодекса».

У правоприменителей возникает логичный вопрос, в соответствии с какой все-таки нормой подлежат выкупу земельные участки, находящиеся в частной собственности.

Полагаем, что данный недостаток акта должен был быть устранен на стадии проведения правовой и антикоррупционной экспертизы. Правовая экспертиза должна была выявить наличие в изменяемом акте ссылки на статью, которая признается утратившей силу, а антикоррупционная – наличие коррупционного фактора, определенного подпунктом «ж» пункта 3 Методики: отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка⁶⁴.

Еще один пример дефекта правового акта, который вполне мог бы быть выявлен в ходе проведения экспертизы.

В реализацию Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее – Закон об обращении лекарственных средств) принято постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших ле-

⁶⁴Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»// Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

карственных препаратов»⁶⁵, утвердившее Правила установления предельных размеров оптовых и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в субъектах Российской Федерации(далее - Правила).

Согласно пункту 3 статьи 6 Закона об обращении лекарственных средств к полномочиям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации при обращении лекарственных средств относятся осуществление регионального государственного контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов:

- организациями оптовой торговли;
- аптечными организациями;
- индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность⁶⁶.

Согласно абзацу второму пункта 1 Правил предельные размеры оптовых надбавок и предельные размеры розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на лекарственные препараты, выраженные в процентах и дифференцированные в зависимости от стоимости лекарственных препаратов, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении:

- организаций оптовой торговли;
- аптечных организаций;
- индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на осуществление фармацевтической деятельности;
- медицинских организаций, имеющих лицензию на осуществление фармацевтической деятельности, и их обособленных подразделений (амбулато-

⁶⁵Постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 45. Ст. 5851.

⁶⁶Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об обращении лекарственных средств» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

рий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов, центров (отделений) общей врачебной (семейной) практики), расположенных в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации.

Таким образом, при регулировании одного правоотношения перечень организаций в подзаконном акте шире, чем в федеральном законе.

Данный фактор также можно отнести к коррупциогенным. Подпункт «е» пункта 3 Методики причисляет к таковым заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона⁶⁷. В ходе проведения экспертизы проекта постановления данный фактор мог быть устранен, однако этого не случилось.

Хотелось бы привести еще один пример несоответствия подзаконного акта закону, в реализацию которого он был принят (в настоящее время устранено). Считаем данный факт также недоработкой эксперта в ходе проведения экспертизы.

Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶⁸ в части 5, 7 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶⁹. До внесения указанных изменений эти положения устанавливали размер ответственности сторон государственного или муниципального контракта в привязке к ставке рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, после – в привязке к ключевой ставке Центрального банка

⁶⁷Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

⁶⁸Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 88.

⁶⁹Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Российской Федерации. При этом в указанных частях имеется отсылка на Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063»⁷⁰. В данном постановлении та же самая мера ответственности была привязана к ставке рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

Таким образом, подзаконный акт более года не соответствовал федеральному закону, в реализацию которого он принят. Данное несоответствие должно было выявиться на стадии проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, проблемы при проведении экспертиз проектов нормативных правовых актов выявляются при их оспаривании в судебных органах.

По информации Минюста России, с 01.01.2017 по 30.11.2017 судами рассмотрено 167 исковых заявлений о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству и недействующими.

В 134 случаях вынесены решения об удовлетворении исковых требований полностью или в части, в 31 – отказано в удовлетворении, в 2 – производство

⁷⁰Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063»// Собрание законодательства РФ. 2017. № 36. Ст. 5458.

по делу прекращено⁷¹.

Например, прокурор Кировской области обратился в суд с административным иском о признании недействующими со дня вступления решения суда в законную силу в связи с противоречием пункту 4 статьи 2.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» части 2 статьи 12 Закона Кировской области № 132-ЗО «О государственных должностях Кировской области».

Согласно названному Федеральному закону, в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации, и не может предусматривать предоставление указанных гарантий лицам, полномочия которых были прекращены в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, установленных для них Федеральными законами.

Согласно части 2 статьи 12 указанного Закона Кировской области право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности) имеют лица, замещавшие государственную должность Кировской области на постоянной основе не менее трех лет, освобожденные от замещаемой должности в связи с прекращением полномочий, в том числе досрочно (за исключением случаев вступления в силу обвинительного приговора суда либо ненадлежащего исполнения должностных обязанностей).

⁷¹Нормативные правовые акты в Российской Федерации [Электронный ресурс]: официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации. 10.01.2018. URL: http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/obzorsudebnoi-praktiki-2 (дата обращения: 07.09.2019).

По мнению прокурора, в сравнении с федеральным законодательством круг лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе, в отношении которых могут быть установлены дополнительные гарантии в связи с прекращением полномочий указанных лиц, расширен, что влечет необходимость дополнительного расходования средств областного бюджета.

Решением Кировского областного суда от 23 ноября 2016 года часть 2 статьи 12 Закона Кировской области «О государственных должностях Кировской области» признана недействующей со дня вступления решения суда в законную силу⁷².

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.03.2017 № 10-АПГ17-3 указанное решение изменено, часть 2 статьи 12 Закона Кировской области от 6 июня 2007 года № 132-ЗО «О государственных должностях Кировской области» признана недействующей со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в которой право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности), имеют лица, замещающие государственную должность Кировской области и не достигшие пенсионного возраста и не потерявшие трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации, а также полномочия которых были прекращены в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, установленных федеральным законодательством⁷³.

На основании вступившего в силу определения Верховного Суда Российской Федерации часть 2 статьи 12 оспариваемого акта была изложена в новой

⁷²Решение Кировского областного суда от 23.11.2016 по делу № За-32/2016 о признании недействующей части 2 статьи 12 Закона Кировской области от 06.06.2007 № 132-ЗО [Электронный ресурс]. Судебные и нормативные акты РФ : офиц. сайт. 23.11.2016. URL :<https://sudact.ru/regular/> (дата обращения: 16.10.2019).

⁷³Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.03.2017 № 10-АПГ17-3 об изменении решения Кировского областного суда от 23.11.2016 и признании частично недействующей части 2 статьи 12 Закона Кировской области от 06.06.2007 № 132-ЗО «О государственных должностях Кировской области» [Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. 29.03.2017. URL :http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1542514(дата обращения: 16.10.2019).

редакции в соответствии с федеральным законом⁷⁴.

Аналогичное определение было вынесено Верховным Судом Российской Федерации в отношении Закона Кировской области № 257-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Кировской области»: решение Кировского областного суда от 23 ноября 2016 года изменить, признав часть 2 статьи 5 Закона Кировской области от 8 июля 2008 года № 257-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Кировской области» недействующей со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в которой право на ежемесячную доплату к страховой пенсии имеют лица, замещавшие муниципальную должность Кировской области и в этот период не достигшие пенсионного возраста или не потерявшие трудоспособность⁷⁵.

Считаем, что в данном случае эксперты в заключении по результатам проведенной правовой экспертизы должны были указать только на возможное оспаривание рассматриваемого акта в судах, так как говорить о его несоответствии федеральному законодательству не совсем корректно в связи с наличием противоположной позиции Верховного Суда, вынесенного примерно в это же время.

Б. обратился в суд с административным иском о признании не действующим со дня принятия пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25.07.2005 № 609-ЗТО в части, предусматривающей возникновение права на ежемесячную доплату к пенсии только для лиц, которые на период освобождения от должности достигли возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчи-

⁷⁴Закон Кировской области от 05.10.2017 № 97-ЗО «О внесении изменений в отдельные законы Кировской области» // Кировская правда. 2017. № 101(25781).

⁷⁵Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.03.2017 № 10-АПГ17-2 об изменении решения Кировского областного суда от 23.11.2016 и признании недействующей части 2 статьи 5 Закона Кировской области от 08.07.2008 № 257-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Кировской области» [Электронный ресурс]. Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. 29.03.2017.URL:http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1551940(дата обращения: 16.10.2019).

ны соответственно) и исполняли полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе.

По мнению административного истца, оспариваемая часть приведенной нормы Закона Тульской области от 25.07.2005 № 609-ЗТО противоречит требованиям части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон 131-ФЗ). Решением Тульского областного суда от 23.01.2017 в удовлетворении административного искового заявления Бондаренко С.А. отказано⁷⁶. Верховный Суд оставил данное решение без изменения⁷⁷.

Согласно части 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, в уставах муниципальных образований могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Такие гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не применяются в случае прекращения полномочий указанных лиц по основаниям, предусмотренным абзацем седьмым части 16 статьи 35, пунктами 2.1, 3, 6 - 9 части 6, частью 6.1 статьи 36, частью 7.1, пунктами 5 - 8 части 10, частью

⁷⁶Решение Тульского областного суда от 23.01.2017 по делу № 3а-20/2017 (3а-386/2016;) об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25.07.2005 № 609-ЗТО «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области» [Электронный ресурс]. Судебные и нормативные акты РФ: офиц. сайт. 23.01.2017. URL :https://sudact.ru/regular/doc/?regular-txt=®ular-case_doc (дата обращения: 16.10.2019).

⁷⁷ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.05.2017 № 38-АПГ17-1 об оставлении без изменения решения Тульского областного суда от 23.01.2017 [Электронный ресурс]. Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. 24.05.2017. URL:http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1551940(дата обращения: 16.10.2019).

10.1 статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 настоящего Федерального закона⁷⁸.

Вынося решения о не противоречии Закона Тульской области Федеральному закону № 131-ФЗ, суды исходили из следующего.

Федеральный закон № 131-ФЗ, а равно и иные федеральные законы не содержат положений, которыми были бы установлены гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, касающиеся порядка и условий их пенсионного обеспечения.

Абзацем первым части 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии, к которым относится пенсионное обеспечение депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, устанавливаются в связи с осуществлением указанными лицами их полномочий.

Предметом же правового регулирования абзаца второй части 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ являются те дополнительные социальные и иные гарантии, которые связаны с фактом прекращения полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Поскольку порядок и условия пенсионного обеспечения указанных лиц, как одного из видов гарантий осуществления ими полномочий, федеральным законодателем не определены, данный вопрос (вплоть до его разрешения на федеральном уровне) может быть урегулирован законами субъектов Российской Федерации.

Как видим, по одному и тому же вопросу (гарантии лицам, замещающим государственные и муниципальные должности) позиция разнится: в первом случае данные гарантии рассматривались как гарантии прекращения данными лицами полномочий, во втором – как гарантии осуществления таких полномочий. Таким образом, задача экспертов, дающих заключения к проектам регио-

⁷⁸Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

нальных актов, не только сверять проектируемые нормы с федеральными, но и анализировать судебную практику, прогнозировать практические аспекты правоприменения. Качественно проведенная экспертиза проектанормативного правового акта снижает риск его оспаривания после принятия. Например, апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2017 № 59-АПП6-13 об оспаривании пункта 9 части 1 статьи 4.7 Закона Амурской области от 30.03.2007 № 319-03 «Об административной ответственности в Амурской области»⁷⁹ оставлено без изменения решение Амурского областного суда от 14.09.2016, которым удовлетворён административный иск прокурора Амурской области об оспаривании пункта 9 части 1 статьи 4.7 Закона Амурской области от 30.03.2007 № 319-03 «Об административной ответственности в Амурской области» по причине вторжения регионально-го законодателя в компетенцию федерального. Данное обстоятельство является предметом как правовой, так и антикоррупционной экспертиз, однако не было выявлено в ходе их проведения, что привело к оспариванию областного закона и признанию части его норм не действующими.

К проблемам проведения экспертиз проектов нормативных правовых актов начальник правового управления аппарата Государственной Думы М.В. Деменков относит, во-первых, сроки их проведения, отмечая при этом, что такая проблема в Государственной Думе возникает преимущественно при подготовке заключения ко второму чтению.

Ситуация особенно осложняется в периоды завершения сессий Государственной Думы, когда возрастает резко объем принимаемых актов, и экспертам приходится в срочном порядке проводить экспертизу законопроектов, объем которых по сравнению с первым чтением меняется в разы в сторону увеличения⁸⁰. В ходе интервьюирования специалистов экспертно-правового отдела го-

⁷⁹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2017 № 59-АПП6-13 об оспаривании пункта 9 части 1 статьи 4.7 Закона Амурской области от 30.03.2007 № 319-03 «Об административной ответственности в Амурской области» [Электронный ресурс]. Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. 18.01.2017. URL:http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1513442 (дата обращения: 16.10.2019).

⁸⁰ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты. Материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (предста-

сударственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Амурской области ими также была озвучена проблема слишком коротких сроков проведения экспертиз как к первому, так и ко второму чтению рассмотрения законопроектов. Согласно части 4 статьи 65 Регламента Законодательного Собрания Амурской области проекты нормативных правовых актов, вносимые субъектами права законодательной инициативы, представляются председателю Законодательного Собрания, как правило, не менее чем за 40 календарных дней до предполагаемого рассмотрения на заседании Законодательного Собрания, если иное не предусмотрено настоящим Регламентом⁸¹. Вместе с тем на практике в большинстве случаев внесения законопроектов данный срок не выдерживается, более того, при рассмотрении законопроекта на одном заседании в двух чтениях этот срок сокращается до считанных часов.

Приведем показательный пример, когда проведение правовой экспертизы в краткие сроки привело к принятию регионального правового акта по предмету ведения Российской Федерации. 24.03.2016 Законодательным Собранием Амурской области принят Закон Амурской области от 28.03.2016 № 659-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области», которым был введен полный запрет на продажу на территории Амурской области слабоалкогольных тонизирующих напитков⁸². Заключением по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз законопроект признан не противоречащим федеральному законодательству, однако в нем было отмечено, что срок, в который подготовлено данное заключение, не позволяет провести всесторонний и качественный анализ норм.

При этом 13.04.2016 определением Верховного Суда было оставлено в си-

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. Издание Государственной Думы, 2017. С. 67.

⁸¹Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 (ред. от 26.06.2019) «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18.

⁸²Закон Амурской области от 28.03.2016 № 659-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области» // Амурская правда. 2016. № 34.

ле решение Суда Еврейской автономной области, которым аналогичная норма областного закона признана не соответствующей федеральному законодательству по причине того, что указанный запрет фактически означает регулирование рынка розничной продажи алкогольной продукции, разрешенной к производству и допускаемой к обороту⁸³.

Принимая во внимание указанный судебный акт, региональный парламент Амурской области признал утратившей силу вновь принятую норму⁸⁴.

Таким образом, короткий временной интервал, которым располагают эксперты для изучения проектов нормативных правовых актов, приводит к неверным выводам о соответствии проекта законодательству.

Второй проблемой М.В. Деменков называет возможное изменение концепции законопроекта на этапе второго чтения. По данному вопросу имеется позиция Конституционного Суда Российской Федерации о недопустимости изменения концепции законопроекта, получившего поддержку Государственной Думы в первом чтении.⁸⁵ В постановлении Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении основных требований к концепции разработке проектов федеральных законов» указано, что должно быть определено концепцией законопроекта.

В частности, концепция должна содержать основную идею, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся; место будущего закона в системе действующего законодательства с

⁸³ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.04.2016 по делу № 65-АПГ16-1 о признании закона Еврейской автономной области от 09.06.2015 г. № 762-ОЗ «Об установлении ограничений в сфере продажи слабоалкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Еврейской автономной области» противоречащим федеральному законодательству и недействующим в части [Электронный ресурс]. Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. 13.04.2016. URL:http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1436654 (дата обращения: 16.10.2019).

⁸⁴ Закон Амурской области от 22.12.2017 № 166-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Амурской области» // Амурская правда. 2017. № 150.

⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы и так далее. Однако само понятие «концепция законопроекта» нормативно не закреплено, в связи с чем при решении вопроса о том, меняется концепция законопроекта или нет, неизбежны субъективные оценки⁸⁶. К тому же, как было отмечено ранее, ко второму чтению значительно увеличивается объем законопроекта, что осложняет возможность оценки законопроекта в части изменения его концепции.

Проблема изменения концепции актуальна и для законодательства субъекта.

Третьей проблемой, по мнению М.В. Деменкова, является конфликт интересов при проведении экспертизы, который заключается в том, что правовому управлению аппарата Государственной Думы приходится выступать в качестве разработчиков нормативных правовых актов. Вместе с тем, экспертиза нормативного правового акта должна быть независима от его разработки⁸⁷.

В государственно-правовом управлении аппарата Законодательного Собрания Амурской области проблема не стоит настолько остро, однако во избежание неверного, неграмотного устранения замечаний в заключениях по результатам проведенных экспертиз специалисты стараются предложить конкретные формулировки законопроектов, что также можно расценивать как его разработка.

Напрашивается вывод об отсутствии общей концепции института экспертизы ее единого понимания, что приводит к отсутствию единых, законодательно закрепленных задач, четкого разграничения экспертной и смежных видов деятельности.

⁸⁶ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М. :Издание Государственной Думы, 2017. С. 67.

⁸⁷ Там же. С. 68.

В целях решения указанных проблем считаем необходимым принятие федерального закона, который урегулировал бы все проблемные вопросы правовой экспертизы.

По мнению А.В. Ким, состояние правового регулирования общественных отношений при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов демонстрирует проблемы теоретического осмысления правовой экспертизы как самостоятельного института в экспертной деятельности. Они связаны с определением четких компетенционных границ, в которых действуют субъекты правовой экспертизы, а также с организационным сопровождением реализации экспертных полномочий⁸⁸.

Многие ученые, и тем более правоприменители, говорят о том, что отсутствие на федеральном уровне закона о нормативных правовых актах является огромной проблемой. Определенную замещающую роль в данной области играет Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», но он компенсирует имеющиеся проблемы лишь частично⁸⁹. В таком законе должны содержаться ключевые определения правотворческой деятельности: правотворчество, нормативный правовой акт, иерархия нормативных правовых актов. Необходимо урегулировать планирование подготовки нормативных правовых актов, стадии подготовки, мониторинг правоприменения, экспертизу.

В Государственную Думу вносились проекты таких законов⁹⁰, но до сих пор ни один из них не был принят. В пояснительной записке к одному из таких законопроектов констатировалось, что с увеличением общего массива источни-

⁸⁸Ким А.В. Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 30.

⁸⁹Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 80.

⁹⁰Законопроект № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : офиц. сайт. 02.06.1996. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700088-2> (дата обращения: 07.09.2019).

ков права обостряется проблема качества нормативных правовых актов и юридической культуры их подготовки и принятия, соотношения актов между собой и их эффективного применения. В свою очередь, как утверждали авторы законопроекта, действующее законодательство неполно регулирует различные аспекты правотворчества, отсутствует легальное понятие нормативных правовых актов, не регламентирован порядок подготовки, оформления и принятия многих из них⁹¹.

Вместе с тем, не все ученые соглашаются с целесообразностью принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах», полагая, что это «не может решить существующей проблемы неэффективного нормативно-правового регулирования»⁹². По мнению Д.Г. Демидова и Е.И. Машарова, данная проблема лежит в плоскости излишнего законодательного регулирования и пороке правоприменения⁹³.

Считаем возможным присоединиться к мнению тех авторов, которые настаивают на урегулировании вопросов организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) на уровне федерального закона. Например, А.В. Попова подчеркивает необходимость систематизации российского законодательства в сфере регулирования института экспертизы и принятия федерального закона, который четко закрепил бы понятие и статус экспертизы, принципы и условия проведения, субъекты, объекты ряда экспертиз, предметы, сроки их проведения, юридическую силу экспертных заключений, требования к экспертам, их права, обязанности и ответственность в условиях российского правового пространства при учете особенностей общественного правосознания, ценностей и традиций⁹⁴. Необходимость принятия Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и про-

⁹¹ Демидов Д.Г., Машаров Е.И. Закон о законах: нужен ли он? // Юридический мир. 2016. № 11. С. 49.

⁹² Там же С. 51.

⁹³ Там же С. 52.

⁹⁴ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 127.

ектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» отмечает в своих исследованиях А.В. Ким.⁹⁵

Принятие такого закона исправит несовершенство существующей многовариантной системы правовых предписаний, регулирующих эту сферу деятельности, и возникшими в этой связи практическими проблемами.

Кроме того, проблемой проведения правовой и антикоррупционной экспертиз является отсутствие как таковых методик, содержащих алгоритм выполнения экспертиз, в связи с чем непонятно, как же все-таки проводить экспертизу. Как справедливо отмечают В.Н. Южаков и С.В. Бошно, проведение экспертной работы невозможно вне рамок четкой методологии, определяющей цели, задачи, последовательность, критерии оценки, форму представления результатов экспертизы⁹⁶.

Методика - это совокупность приемов, методов, система правил выполнения какой-либо работы, исследования⁹⁷.

Для последовательного, системного и качественного выполнения правовой и антикоррупционной экспертиз необходимо разработать такую методику для правовой экспертизы и внести соответствующие положения в существующую методику проведения антикоррупционной экспертизы, определив в данных методиках совокупность приемов и методов их проведения экспертизы. В.Н. Кочура придерживается мнения, что Методику можно расценивать как документ, описывающий последовательность действий и используемый метод познания (анализ) для оценки нормативного правового акта на коррупциогенность.

При этом указанный автор отмечает, что на первый план выходит не совокупность приемов и методов исследования, а сам факт определения базовых факторов коррупциогенности, которые подлежат исключению из разрабаты-

⁹⁵Ким А.В. Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации»// Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 30.

⁹⁶Южаков В.Н., Бошно С.В. Становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. М. Дело, 2014. С. 54.

⁹⁷Большой толковый словарь русского языка / ред. С.А. Кузнецова. СПб., 1998. С.165.

ваемых либо действующих нормативных правовых актов, и практическое значение Методика приобретает именно в связи с определением данных базовых факторов.⁹⁸ Более категорично настаивает на совершенствовании данной методики Н.В. Мамитова.

Присоединяемся к предложению данного ученого о необходимости включения в нее следующих ориентиров: количественно и качественно определенных критериев отнесения нормы, статьи, раздела, параграфа к коррупциогенным; алгоритмов выявления коррупционных факторов и устранения коррупциогенных норм, выработки предложений о необходимости внесения изменений и дополнений в нормативный правовой акт, а также отклонения или доработки его проекта; разработки правил законодательной техники, направленных на предотвращение коррупциогенности законодательства⁹⁹.

Отсутствие выстроенной системы правовых основ экспертной деятельности ведет к неспособности государства обеспечить конструктивное развитие общественных отношений в этой области.

Все это мешает системному видению законодательства, которое способствует его планомерному и целенаправленному развитию и эффективности регулирования общественных отношений. Нарушение или недооценка системных основ законодательства пагубно отражаются на уровне как отраслевого, так и комплексного правового регулирования.

Таким образом, к проблемам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых актов относятся следующие.

Во-первых, это короткий временной интервал, которым располагают эксперты для изучения проектов нормативных правовых актов, что приводит к неверным выводам о соответствии проекта законодательству.

Во-вторых, это возможное изменение концепции законопроекта на этапе

⁹⁸ Кочура В.Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения// Журнал российского права. 2012. № 9. С. 65.

⁹⁹ Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты: материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2017. С. 102.

второго чтения, само понятие «концепция законопроекта» нормативно не закреплено, в связи с чем при решении вопроса о том, меняется концепция законопроекта или нет, неизбежны субъективные оценки.

В-третьих, отсутствие независимости экспертизы нормативного правового акта от его разработки в случае разработки их проектами самими экспертами.

В-четвертых, отсутствие методики проведения экспертизы в смысле совокупности приемов, методов, системы правил ее выполнения.

Решению выявленных проблем будет способствовать принятие федерального закона о нормативных правовых актах, который закрепит само понятие нормативного правового акта, понятие концепции проекта нормативного правового акта, понятие и статус экспертизы, принципы и условия ее проведения, субъекты, объекты ряда экспертиз, предметы, сроки их проведения, юридическую силу экспертных заключений, требования к экспертам, их права, обязанности и ответственность. Кроме того, в целях совершенствования проведения антикоррупционной экспертизы необходимо внести изменения в Методику. Присоединяемся к мнению В.Н. Южакова, С.В. Бошно, А.А. Ефремова, А.М. Цирина, предложившими часть 2 Методики изложить в следующей редакции:

«Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы:

2.1. Необходимо проводить экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта единообразно – в составе и последовательности типичных коррупциогенных факторов, указанных в настоящей Методике.

2.2. Каждая норма нормативного правового акта (положение проекта нормативного правового акта) должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора.

2.3. Каждый типичный коррупционный фактор должен быть проверен на его присутствие в каждой норме нормативного правового акта.

2.4. Типичные коррупционные факторы выявляются независимо от умышленного или непреднамеренного их включения в проект нормативного

правового акта.

2.5. Типичный коррупционный фактор необходимо увязать с основанными на нем или возможными благодаря им коррупционными практиками.

2.4. Эксперт (специалист) в ходе экспертизы (анализа) и при подготовке заключения (вывода) по ее (его) результатам должен избегать перехода от первичной экспертизы (анализа) коррупционности нормативного правового акта к вопросам общей правовой экспертизы, обсуждению иных проблем качества и целесообразности принятия нормативного правового акта или отдельных его норм.»¹⁰⁰.

¹⁰⁰Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А., Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт и перспективы. М.: Дело, 2014. С. 68.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Качество законодательства в последнее время меняется не в лучшую сторону, что связано с его постоянным изменением. Это обуславливает необходимость выявления проблем реализации конституционного принципа законности в Российской Федерации и предложении путей их решения в самом начале формирования акта. Такое выявление происходит за счет проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов. Основные виды экспертизы нормативных правовых актов – правовая, антикоррупционная, юридико-техническая, лингвистическая.

Правовая экспертиза проекта нормативных правовых актов – это специальное исследование, которое проводится экспертами в определенной области знаний в нормативно определенном порядке, а результаты его проведения отражаются в заключении эксперта. Хотя нормативных определений правовой и антикоррупционной экспертиз в российском законодательстве нет, на основе анализа действующих правовых актов и научной юридической литературы можно вывести следующие определения.

Правовая экспертиза - вид экспертизы нормативно-правовых актов, которая заключается в правовой оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и федерального законодательства, требованиям юридической техники.

Антикоррупционная экспертиза - деятельность уполномоченных субъектов по проверке нормативных предписаний действующего законодательства РФ и проектов нормативных правовых актов с целью выявления и устранения коррупциогенных факторов, обеспечения законности и правопорядка. Нормативно-правовое регулирование проведения правовой экспертизы осуществляется Методическими рекомендациями по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Проведение антикоррупционной экспертизы регулируется более полно: Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», законами субъектов Российской Федерации, постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», порядками ее проведения, принятыми федеральными и региональными органами исполнительной власти.

При экспертизе проектов нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней основным технико-юридическим приемом выявления противоречий является правовая экспертиза данного акта. При этом акцент делается на недопущение принятия незаконного правового акта. Проводится оценка экспертируемого акта на предмет его формы, целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия и опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и законодательству, а также на предмет наличия либо отсутствия коррупциогенных факторов.

Кроме того, большое значение имеет форма и структура проекта нормативного правового акта; применяемая терминология. К формулированию норм права предъявляются определенные языковые требования, требуется применять особый стиль языка – язык права.

Правовая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится одновременно, являются обязательными. Вместе с тем, в процессе проведения имеются как сходство, так и различия.

Сходство проявляется в частично общем предмете экспертизы: в процессе правовой экспертизы проверяется употребляемая в проекте терминология, при этом юридико-лингвистическая неопределенность – коррупциогенный фактор, то есть предмет антикоррупционной экспертизы. В ходе правовой экспертизы устанавливается компетенция органа на принятие соответствующего акта, в то же время широта дискреционных полномочий государственных орга-

нов -коррупциогенный фактор, то есть также предмет антикоррупционной экспертизы.

Различие проявляется также в предмете экспертиз: при антикоррупционной экспертизе не имеет значения форма акта, замечания юридико-технического характера и так далее.

Результаты обеих экспертиз могут оформляться как в форме заключения, так и проставлением визы о наличии или отсутствии замечаний в зависимости от внутренних актов субъекта, проводящего экспертизу.

В рамках проведенного исследования нами выявлены следующие проблемы:

- короткий срок для проведения экспертизы;
- возможное изменение концепции законопроекта на этапе второго чтения;
- отсутствие независимости экспертизы нормативного правового акта от его разработки в случае разработки их проектов самими экспертами;
- отсутствие методики проведения экспертизы в смысле совокупности приемов, методов, системы правил ее выполнения.

В целях решения выявленных проблем необходимо принять федеральный закон нормативных правовых актов, который закрепит:

- понятие нормативного правового акта;
- понятие концепции проекта нормативного правового акта;
- понятие и статус экспертизы;
- принципы и условия ее проведения;
- субъекты, объекты экспертиз;
- предметы, сроки их проведения;
- юридическую силу экспертных заключений;
- требования к экспертам, их права, обязанности и ответственность.

Кроме того, в целях совершенствования проведения антикоррупционной экспертизы необходимо часть 2 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов изложить в следующей редакции:

«Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы:

2.1. Необходимо проводить анализ (экспертизу) коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта (положения проекта нормативного правового акта) и изложение его результатов единообразно – в составе и последовательности типичных коррупциогенных факторов, указанных в настоящей Методике.

2.2. Каждая норма нормативного правового акта (положение проекта нормативного правового акта) должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора.

2.3. Каждый типичный коррупционный фактор должен быть проверен на его присутствие в каждой норме нормативного правового акта.

2.4. Типичные коррупционные факторы выявляются независимо от того, включены ли они в проект проекта нормативного правового акта умышленно или непреднамеренно.

2.5. Типичный коррупционный фактор необходимо увязать с основанными на нем или возможными благодаря им коррупционными практиками.

2.4. Эксперт (специалист) в ходе экспертизы (анализа) и при подготовке заключения (вывода) по ее (его) результатам должен избегать перехода от первичной экспертизы (анализа) коррупциогенности нормативного правового акта к вопросам общей правовой экспертизы, обсуждению иных проблем качества и целесообразности принятия нормативного правового акта или отдельных его норм.».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. -2004. -№33. -С. 225 - 260.

3 Модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-17 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. -2004.- № 33. -С. 273 - 290.

4 Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (в ред. Федерального закона от 01.05.2019 № 83-ФЗ) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства РФ. – 1994. -№ 8. - Ст. 801.

5 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 02.08.2019 № 313-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. -№ 40. -Ст. 3822.

6 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. Федерального закона от 26.07.2019 № 228-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

7Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. Федерального закона от 11.10.2018 № 362-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 29. - Ст. 3609.

8Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (в ред. Федерального закона от 02.08.2019 № 297-ФЗ) «Об обращении лекарственных средств» //Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 16. - Ст. 1815.

9 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.06.2019 № 152-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14.-Ст. 1652.

10 Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -2015. -№ 1 (часть I). -Ст. 52.

11 Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2018. -№ 1 (Часть I). - Ст. 88.

12 Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении основных требований к концепции разработке проектов федеральных законов»[Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»(в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 10.07.2017 № 813) // Собрание законодательства РФ.– 2010. - № 10. - Ст. 1084.

14Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 (в ред. Постановления Правительства РФ от 02.08.2019 № 1011) «Об утверждении Правил

определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» // Собрание законодательства РФ. – 2017. № 36. - Ст. 5458.

15 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -2002. -№ 7. -Ст. 635.

16 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.07.2019) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. -№ 7. - Ст. 801.

17 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (в ред. постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 10.07.2019) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 7. - Ст. 635.

18 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29.04.2009 № 149-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -2009. -№ 18 (ч. II). -Ст. 2180.

19 Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (в ред. приказа Минюста России от 28.09.2018 № 199) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. -№ 1. - 2013.

20 Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. –2013. - № 235.

21 Письмо Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490 «О методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов» [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22 Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ (в ред. Закон Амурской области от 01.02.2019 № 316-ОЗ) «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» // Амурская правда. –2009. - № 65.

23 Закон Амурской области от 28.03.2016 № 659-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Амурской области» // Амурская правда. -2016.- № 34.

24 Закон Амурской области от 22.12.2017 № 166-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О некоторых вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Амурской области» // Амурская правда. -2017. -№ 150.

25 Закон Кировской области от 05.10.2017 № 97-ЗО «О внесении изменений в отдельные законы Кировской области» // Кировская правда. -2017. -№ 101(25781).

26 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 (в ред. Постановления Законодательного Собрания Амурской области от 26.06.2019) «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. - 2008. -№ 18.

27 Постановление Администрации Приморского края от 22.12.2008 № 332 «О порядке проведения правовой экспертизы муниципальных норма-

тивных правовых актов в Приморском крае» // Приморская газета. – 2008. - № 16.-(273).

28Постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338 (в ред. постановления Правительства Амурской области от 08.05.2019 №243) «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29Распоряжение Амурского областного Совета народных депутатов от 28.02.2006 № 31-р «Об утверждении Методики проведения правовой экспертизы проектов законов, проектов иных нормативных правовых актов» // [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30Решение Думы города Благовещенска от 26.05.2005 № 62/89 (в ред. решения Думы города Благовещенска от 28.03.2019 № 54/21) «О принятии Устава муниципального образования города Благовещенска» // Благовещенск. -2005. -№ 38.

31Решение Тындинской городской Думы от 17.02.2011 № 245 «Об утверждении положения «О порядке проведения в Тындинской городской Думе антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Авангард. - 2011.- № 13.

32Решение Шимановского городского Совета народных депутатов от 27.04.2012 № 38/4 «О принятии Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов Шимановского городского Совета народных депутатов» [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33Паспорт проекта Федерального закона № 304493-5 «О внесении изме-

нений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

34 Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты. Материалы семинара с участием руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации / под ред. Т.Г. Вороновой. - М. : Издание Государственной Думы, 2017. - 256 с.

35 Арнаутова, А.А. Генезис экспертизы законопроектов в России / А. А. Арнаутова // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 6. - С. 20 - 24.

36 Артамонов, А.Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона / А.Н. Артамонов // Российская юстиция. - 2013. - № 6. - С. 11 - 14.

37 Астанин, В.В. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах) / В.В. Астанин [и др.]. - М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. - 56 с.

38 Бахтина, М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / М.С. Бахтина // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 107 - 113.

39 Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. - СПб., 1998. - 1534 с.

40 Бошно, С.В. Актуальные вопросы экспертно-правового обеспечения законодательного процесса: федеральный и региональный аспекты / С.В. Бошно. - Право и современные государства. - 2017. - № 1. - С. 9 - 14.

41 Власенко, Н.А. Нормотворческая юридическая техника / Н.А. Власенко. - М.: Юстицинформ, 2011. - 312 с.

42 Вячеслав Володин встретился с ректорами вузов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. - Режим доступа :<http://duma.gov.ru/news/12872/>. – 07.09.2019.

43 Гулягин, А.Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. -2009. -№ 12. -С. 37 - 39.

44 Демидов, Д.Г. Закон о законах: нужен ли он? / Д.Г. Демидов, Е.И. Машаров // Юридический мир. -2016. -№ 11. -С. 49 - 53.

45 Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / под ред. д-р юрид. наук, проф. Р.Ф. Васильева. -М., 2000.- 320 с.

46 Законопроект № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : офиц. сайт. -02.06.1996. – Режим доступа:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700088-2>. - 07.09.2019.

47 Иванец, Г.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Г.И. Иванец, И.В. Калинин, В.И. Червонюк. -М.: Юрид. лит., 2002. – 430 с.

48 Ким, А.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, выполняемая территориальными органами Минюста России: должное и существующее в юридической практике / А. В. Ким // Законодательство и экономика. -2016. -№ 12. -С. 45 - 49.

49 Ким, А.В. Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» / А.В.Ким // Административное право. -2017. -№ 11. -С. 30 - 35.

50 Ким, А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий / А.В.Ким // Административное право и процесс. - 2017. - № 5. - С. 78 - 85.

51 Кирилин, А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики / А.В. Кирилин // Юсти-

ция.- 2016.- № 3.- С. 52 - 62.

52 Кочеткова, И. В. Экспертиза нормативных правовых актов (проектов) в Российской Федерации: состояние, проблемы, направления развития : монография / И. В. Кочеткова, О. В. Черныш.- Тула : Тульский филиал РПА Минюста России, 2010. - 197 с.

53 Кочура, В.Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения / В.Н. Кочура // Журнал российского права. -2012. -№ 9. -С. 65 - 70.

54 Краснов, Ю.К. Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М.: Юстицинформ, 2014. -536 с.

55 Кудашкин, А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие / А.В. Кудашкин. -М.: Норма, Инфра-М, 2012. -368 с.

56 Лой, Е.В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы / Е.В. Лой // Административное право и процесс. -2017. - № 12.- С. 64.

57 Любимов, А.П. Примерные рекомендации по подготовке законопроектов / А.П. Любимов // Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. -М., 2001. -С. 268 - 269.

58 Маслакова, Е.А. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов / Е.А. Маслакова // Муниципальная служба: правовые вопросы. -2015. - № 4. -С. 3 - 5.

59 Маслов, А.О. К вопросу о роли пояснительной записки в законотворческом процессе / А.О. Маслов // Актуальные проблемы российского права. -2016. -№ 10. -С. 38 - 47.

60 Мохов, А.А. Понятие и виды экспертиз в гражданском процессе / А.А. Мохов // Цивилист. -2007. -№ 2. -С. 147.

61 Нарутто, С.В. Экспертиза проектов актов представительных органов как направление правотворческой деятельности прокуратуры / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. -2015.-№ 10. -С. 38 - 52.

62 Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка // С.И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. -Москва : А ТЕМП, 2006. – 938 с.

63 Попова, Н.Ф. Правовые основы функционирования механизма приведения законов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством / Н. Ф. Попова, Д. В. Карпухин // Административное право и процесс. -2019. - № 1. -С. 22 - 27.

64 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25.03.1994 № 80-1 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания - Парламента Российской Федерации» // Ведомости Федерального Собрания РФ. -1994. - № 3. -Ст. 160. (утратило силу).

65 Соколова, М.А. Дефекты юридических документов: монография /М.А. Соколова. -М.: Юриспруденция, 2016. -160 с.

66 Тихомиров, Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. -2009. -№ 10. -С. 14 - 21.

67 Третьякова, Е.-Д.С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации Сибирского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук /Е.-Д.С. Третьякова. -Челябинск, 2010. -С. 142.

68 Хобраков, Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система /Д.Ц. Хобраков// Государственная власть и местное самоуправление. -2018. -№ 12. -С. 25 - 28.

69 Цирин, А.М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах /А.М. Цирин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2018. - № 4. - С. 138 - 145.

70 Южаков, В.Н. Становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Южаков В.Н., Бошно С.В. // Журнал «Проблемы управления: теория и практика» № 4. –2014. С 7 –23.

71 Южаков, В.Н. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт и перспективы / В.Н. Южаков, С.В. Бошно, А.А. Ефремов, А.М. Цирин – М.: Дело, 2014. – 144 с.

III Правоприменительная практика

72 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2001. - № 6.

73 Постановление Пленума ВАС РФ от 04.04.2014 № 23 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 2014. - № 6.

74 Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.04.2016 по делу № 65-АПГ16-1 о признании закона Еврейской автономной области от 09.06.2015 г. № 762-ОЗ «Об установлении ограничений в сфере продажи слабоалкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Еврейской автономной области» противоречащим федеральному законодательству и недействующим в части [Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. – 13.04.2016.- Режим доступа : http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1436654. - 28.10.2019.

75 Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2017 № 59-АПП6-13 об оспаривании пункта 9 части 1 статьи 4.7 Закона Амурской области от 30.03.2007 № 319-03 «Об административной ответственности в Амурской области» [Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. – 13.04.2016 - Режим доступа

:http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1513442. - 28.10.2019.

76 Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.03.2017 № 10-АПГ17-3 об изменении решения Кировского областного суда от 23.11.2016 и признании частично недействующей части 2 статьи 12 Закона Кировской области от 06.06.2007 № 132-ЗО «О государственных должностях Кировской области»[Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. – 29.03.2017.- Режим доступа :http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1542514. - 28.10.2019.

77 Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.03.2017 № 10-АПГ17-2 об изменении решения Кировского областного суда от 23.11.2016 и признании недействующей части 2 статьи 5 Закона Кировской области от 08.07.2008 № 257-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Кировской области»[Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. – 29.03.2017.- Режим доступа :http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1551940. - 28.10.2019.

78 Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.05.2017 № 38-АПГ17-1 об оставлении без изменения решения Тульского областного суда от 23.01.2017, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25.07.2005 N 609-ЗТО «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области». [Электронный ресурс] // Верховный Суд Российской Федерации: офиц. сайт. – 24.05.2017.- Режим доступа :http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1551940. - 28.10.2019.

79 Решение Кировского областного суда от 23.11.2016 по делу № За-32/2016 о признании недействующей части 2 статьи 12 Закона Кировской области от 06.06.2007 № 132-ЗО [Электронный ресурс]// Судебные и нормативные акты Российской Федерации: офиц. сайт. -23.11.2016. – Режим доступа :

<https://sudact.ru/regular/doc/>.- 28.10.2019.

80 Решение Тульского областного суда от 23.01.2017 по делу № 3а-20/2017 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25.07.2005 № 609-ЗТО «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области»[Электронный ресурс]// Судебные и нормативные акты Российской Федерации: офиц. сайт. -23.01.2017. – Режим доступа :https://sudact.ru/regular/doc/?regular-txt=®ular-case_doc. - 28.10.2019.